

RESEARCH OUTPUTS / RÉSULTATS DE RECHERCHE

Projet d'avis sur le droit d'action des groupements

Fierens, Jacques

Published in:

Propositions en matière de politique de lutte contre la pauvreté 1990-1991

Publication date:

1991

Document Version

le PDF de l'éditeur

[Link to publication](#)

Citation for pulished version (HARVARD):

Fierens, J 1991, Projet d'avis sur le droit d'action des groupements. Dans *Propositions en matière de politique de lutte contre la pauvreté 1990-1991: troisième rapport*. Commission interdépartementale de lutte contre la pauvreté, Cabinet du Secrétaire d'Etat à l'émancipation sociale, Bruxelles.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

pour l'application des dispositions organiques (Doc. Sénat, 1979-80, n°434/1, 7, Exposé des Motifs de la loi spéciale). La politique de lutte contre la pauvreté est implicitement dévolue aux Communautés, dans le cadre de leur mission générale de "promotion du bien être". Les aspects touchant au contrôle administratif et aux pouvoirs subordonnés, tels que communes et CPAS, relèvent quant à eux des Régions.

69. Introduit par l'A.R. du 26 octobre 1989 (MB 27 janvier 1990). La Commission a notamment pour mission de "proposer des mesures légales, réglementaires ou administratives en vue de prévenir et de lutter contre la pauvreté, l'insécurité d'existence et l'exclusion sociale" (art. 2, par.1).

CHAPITRE 3

PRE-AVIS

LE DROIT D'ACTION DES GROUPEMENTS

Jacques FIERENS
Avocat Barreau de Bruxelles
Assistant à l'Université
Catholique de Louvain

24 avril 1991

PLAN

Chapitre I Position du problème

- A. L'importance du droit dans la lutte contre la pauvreté
- B. Les obstacles à l'accès au prétoire
- D. Le droit d'action en justice des groupements: une arme parmi d'autres

Chapitre II Comment concevoir un droit d'action des groupements ?

- A. Un droit propre relatif aux buts que le groupement s'est donné
- B. Avantages sur le plan de l'accès au droit

Chapitre III L'action en justice des groupements et l'état actuel du droit

- A. La condition de capacité
- B. La condition de qualité
- C. La condition d'intérêt
 - 1. La position de la Cour de cassation
 - 2. La jurisprudence du Conseil d'état
 - 3. La jurisprudence de la Cour d'arbitrage
 - 4. Les positions de la doctrine
 - 5. Conclusion: une évolution législative quasi indispensable

Chapitre IV Les initiatives du législateur

- A. Les lois en vigueur
- B. Les propositions de loi

Chapitre V Eléments de réflexion sur l'évolution jurisprudentielle et législative

Chapitre VI Quelques objections possibles

- A. Comment s'assurer de la représentativité des associations ?

B. Les droits personnels des individus directement concernés ne seraient-ils pas menacés ?

C. L'octroi d'un droit d'action aux organisations provoquerait-il une accumulation de procès superflus ?

CONCLUSIONS ET AVIS

ANNEXE: DISCUSSION EN SOUS-COMMISSION DE LA COMMISSION
INTERDEPARTEMENTALE DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETE

CHAPITRE I

POSITION DU PROBLEME

A. L'importance du droit dans la lutte contre la pauvreté

1. La question de la reconnaissance d'un droit d'action en justice en faveur de certains groupements s'inscrit dans la problématique de l'accès au droit et aux tribunaux.

2. On sait l'importance du droit dans la lutte contre la pauvreté. A bien des égards, et dans des domaines extrêmement divers, la législation devrait être adaptée aux réalités vécues au bas de l'échelle sociale. Mais la pauvreté reculerait aussi si les droits déjà reconnus aux justiciables démunis devenaient plus effectifs, éventuellement par le biais d'une action judiciaire. Il s'agit, dans bien des cas, de passer de la jouissance à l'exercice des droits.

3. Dans notre système juridique, en cas de litige ou de nécessité d'une intervention judiciaire, les tribunaux ne se saisissent jamais eux-mêmes. L'action est mise en mouvement soit par une personne privée, soit par le ministère public.

4. On consultera, entre autres, au sujet des relations entre le droit et la lutte contre la pauvreté, Les droits des citoyens les plus démunis, éd. F.N.D.P.-Larcier, Namur-Bruxelles, 1984; Propositions pour une politique de lutte contre la pauvreté et la précarité en Belgique, Fondation Roi Baudouin, Bruxelles, 1983; v. aussi les brochures éditées par la Fondation Roi Baudouin dans la série "Pauvreté et précarité", spécialement Pauvreté et précarité. L'accès au droit, 1987; L'accès au droit en Quart Monde. Actes de la journée d'étude du 14 octobre 1988, Droit en Quart Monde, juillet-août, septembre-octobre 1989.

B. Les obstacles à l'accès au prétoire

5. Plusieurs facteurs empêchent éventuellement le justiciable qui pourrait alléguer la violation de ses droits et qui se voit acculé à en demander la reconnaissance par les tribunaux, d'exercer une action judiciaire.

1) Certaines personnes dont les droits sont lésés peuvent avoir des raisons de craindre que la reconnaissance de ceux-ci ne provoque un mal plus grand.

Des exemples simples sont ceux du travailleur qui ne fait pas valoir ses droits à l'encontre de son employeur, par crainte du licenciement; du locataire qui ne fait pas valoir ses droits à l'encontre du bailleur par crainte de la notification d'un congé; d'une personne dépendant du C.P.A.S. qui ne fait pas valoir ses droits à l'encontre de l'institution publique, craignant la remise en cause de l'aide qui lui est fournie.

6. 2) Certaines personnes dont les droits sont lésés n'ont pas accès au prétoire en raison de leur position socio-culturelle.

L'exemple le plus simple est celui du justiciable qui ignore de quels droits il jouit. Les difficultés sont cependant parfois plus insidieuses: une personne peut échouer dans sa tentative d'accéder à la justice parce qu'elle ne comprend pas les conseils qui lui sont donnés, parce qu'un conseiller éventuel ne comprend pas ce qu'elle dit, parce qu'elle n'est pas en mesure d'organiser son temps et de se présenter en un lieu convenu au moment prévu, parce qu'elle ne sait pas lire et écrire, parce qu'elle a peur d'un environnement peu connu, ou encore en raison d'une culpabilité récurrente, qui lui fait craindre à tort ou à raison que son action ne mette en évidence ses propres manquements.

7. 3) Certaines personnes dont les droits sont lésés n'ont pas effectivement accès au prétoire en raison de difficultés financières.

Le coût des services d'un avocat est élevé. Les frais d'huissier, les droits de greffe, les droits d'enregistrement ou les expertises sont coûteuses, spécialement depuis l'augmentation intervenue le 1er janvier 1990 (loi du 22 décembre 1989).

Il est notoire que le système belge d'assistance judiciaire, qui permet d'obtenir l'assistance gratuite ou à frais réduits d'un avocat, ou la dispense totale ou partielle des frais de justice, est obsolète.

a) La consultation d'un avocat

8. Le Conseil de l'Ordre de chaque barreau (un par arrondissement judiciaire) organise le Bureau de consultation et de défense (art. 455 du code judiciaire).

- Tout d'abord, les difficultés socio-culturelles d'accès au prétoire, relevées plus haut, s'appliquent bien évidemment aussi à l'accès aux services du "pro deo".

- Ensuite, si un avocat est désigné, il n'est pas choisi par le requérant. Cette circonstance peut aggraver les difficultés de dialogue avec les représentants des justiciables, par ailleurs fréquentes pour tous.

- Les avocats désignés sont très faiblement indemnisés par l'Etat, et les devoirs nombreux et difficiles souvent requis dans les situations de grande pauvreté, ne peuvent être assumés.

- Si la bonne volonté des avocats stagiaires désignés est rarement absente, leur expérience peut parfois légitimement être mise en doute. Au surplus, le "droit des pauvres" au sens des matières juridiques spécialement en jeu dans des situations de grande pauvreté, présente de plus en plus d'aspects techniques que peu de juristes ont l'habitude de maîtriser. Ces matières ne sont que faiblement dispensées pendant les études de droit. On peut songer à la complexification de

l'aide sociale, aux mille et un détours de la sécurité sociale, aux régimes particuliers des logements publics, à la multitude des rapports juridiques possibles avec les institutions administratives, etc ...

9. La consultation d'un avocat autrement que par le Bureau de consultation et de défense entraîne nécessairement des frais élevés. Selon l'Ordre national des avocats, un honoraire de 2 750 F par heure est actuellement considéré comme moyen. Aux honoraires s'ajoutent nécessairement les frais du dossier (dactylographie, photocopies, téléphone, etc ...) ainsi qu'éventuellement l'avance de frais de justice. Il est certain que des avocats consultés par des personnes pauvres consentent de réels sacrifices financiers, mais un tel système est en lui-même bancal et ne permet jamais la poursuite de procédures longues et complexes.

b) La dispense des frais de justice

10. L'obtention de l'assistance judiciaire, au sens cette fois de dispense totale ou partielle des frais de justice impose au moins une procédure et des démarches administratives supplémentaires. Ainsi, la loi impose encore de joindre à la requête un "certificat d'indigence" (cf. art. 676, 3° du code judiciaire) dont la demande est stigmatisante et l'utilité plus que douteuse. En outre, le Bureau d'assistance judiciaire vérifie le bien-fondé apparent des prétentions du requérant, dans le cadre d'un débat contradictoire avec le défendeur, ce qui constitue cette fois sur le fond même de l'affaire un "pré-procès" discriminatoire (cf. art 667 du code judiciaire).

11. 4) Certaines personnes dont les droits sont lésés ne saisissent pas les tribunaux, parce que l'avantage individuel qu'elles pourraient en retirer ne semble pas suffisant pour justifier une action. Un tel avantage n'est réel que du point de vue collectif.

On songe par exemple à certains litiges du droit de la consommation, qui, à l'échelle individuelle, ne représentent pas un enjeu important.

12. 5) Certaines personnes dont les droits sont lésés par une infraction n'obtiennent pas réparation parce que le parquet, maître de l'opportunité des poursuites, n'exerce pas l'action publique. La constitution de partie civile entre les mains du juge d'instruction ou la citation directe devant le tribunal répressif, qui contraignent le Ministère public à prendre ses réquisitions, impliquent, par leur caractère d'initiative privée, les difficultés déjà relevées.

De plus, l'action du ministère public ne se conçoit pas si la violation du droit alléguée n'est pas constitutive d'infraction.

13. Sur les divers aspects de l'assistance judiciaire en rapport avec la pauvreté, on peut consulter PANIER Ch., "L'assistance judiciaire et le pro deo. La justice des pauvres", dans Droit des pauvres, pauvre droit ?, éd du Jeune Barreau, Bruxelles, 1984, p.281; FIERENS J., "Marcellin, guide de haute montagne. Rapport sur l'accès au droit et à la justice", Journal des procès, 4 mars 1988, p. 22 et 18 mars 1988, p. 20.

C. La pauvreté: le cumul des handicaps

14. Certains justiciables qui ne peuvent être considérés comme pauvres se heurtent à certaines des difficultés décrites ci-dessus. Rappelons l'exemple du travailleur qui craint un licenciement mais jouit peut-être d'une aisance de revenus, ou celui du consommateur préjudicié qui peut également être très éloigné de la pauvreté.

15. Cependant, il est clair que les difficultés se cumulent et s'aggravent au fur et à mesure que la pauvreté grandit. En d'autres termes, plus une personne

est pauvre et plus elle est nécessairement éloignée de l'exercice des droits qui lui sont reconnus.

D. Le droit d'action en justice des groupements: une arme parmi d'autres

16. Comme on le voit, une solution globale du problème de l'accès des pauvres au prétoire ne pourra être trouvée que par une évolution progressive dans de multiples domaines, relevant d'autorités très variées: législateur, départements ministériels différents, pouvoirs locaux, Ordres des avocats, universités, etc.

La question du droit d'action des groupements doit, dans ce contexte, être considérée comme un élément d'amélioration du système, parmi d'autres. Cette proposition ne vise d'ailleurs pas *directement* à remédier aux difficultés d'exercice du droit d'accès aux juridictions, mais rencontre le problème *indirectement* en permettant la défense d'un intérêt collectif qui peut étayer les intérêts individuels. C'est ce qu'il faut à présent expliciter.

17. Sur la nécessaire pluridimensionnalité de la lutte contre la pauvreté, voyez Grande pauvreté et précarité économique et sociale. Rapport présenté au nom du Conseil économique et social par M. Joseph Wresinski, Journal officiel, 28 février 1987; v. aussi les publications déjà citées de la Fondation Roi Baudouin (*supra*, n° 4).

CHAPITRE II

COMMENT CONCEVOIR UN DROIT D'ACTION DES GROUPEMENTS ?

A. Un droit propre relatif aux buts que le groupement s'est donnés

18. Il ne s'agirait pas d'encourager systématiquement un groupement à exercer en lieu et place d'un justiciable l'action attachée aux droits de cette personne. Ce droit de représentation lui est d'ores et déjà reconnu, soit que, pourvu de la personnalité juridique, il agisse en vertu d'un mandat exprès, soit que la loi l'autorise à se substituer à l'un de ses membres (cf. par exemple la loi du 5 décembre 1968, art. 4 mentionnée *infra*, n° 55).

19. Il ne s'agirait bien sûr pas non plus de défendre les intérêts propres du groupement, patrimoniaux ou extrapatrimoniaux, qui touchent à son existence, à ses prérogatives, à son patrimoine ou à son fonctionnement. La recevabilité d'une action relative à ces objets ne pose aucune difficulté.

20. Il ne s'agirait pas de grouper des intérêts individuels de manière à permettre que la décision obtenue par un justiciable soit opposable à toute personne se trouvant dans la même situation. Cette "class-action", selon la terminologie en usage aux Etats-Unis ou au Canada, appellerait des réformes beaucoup plus radicales de notre droit judiciaire et spécialement du principe de la relativité de la chose jugée.

21. Il ne s'agirait pas plus de permettre à un groupement d'exercer un pouvoir équivalent à celui du ministère public. Son action resterait strictement privée, soumise aux règles de la procédure privée et engageant le cas échéant sa responsabilité sur base de l'article 1382 du Code civil, notamment en cas de procédure téméraire et vexatoire (à condition toutefois qu'elle possède la personnalité civile - cf. *infra*, n° 26-27).

22. Le droit envisagé serait propre au groupement, distinct de celui des individus dont il est composé ou qu'il représente, mais relatif aux buts qu'il poursuit. Un droit d'action propre n'empêcherait pas que celui-ci soit reconnu dès lors que les droits d'un des membres du groupement ou d'une des personnes qu'il représente sont violés, si cette violation peut être mise en rapport avec les objectifs statutaires. Les individus plus particulièrement concernés restent titulaires de leur droits subjectifs, y compris celui d'agir eux-mêmes en justice, mais le droit d'action du groupement, distinct, s'y ajoute. C'est ce qu'on appelle en doctrine une action d'intérêt collectif. Cet intérêt collectif peut être identifié soit comme la somme des préjudices individuels des membres du groupement, soit comme un intérêt plus général détaché des intérêts individuels. Il se situe entre les intérêts purement individualisés et l'intérêt de la société dans son ensemble dont la défense est confiée au ministère public.

23. L'intérêt collectif serait la reconnaissance au titre d'un intérêt judiciaire de l'intérêt social qui préside à la création d'une association ou d'un groupement. Lorsque des personnes éprouvent le besoin de se réunir en vue de la défense d'un but déterminée, dans quelque domaine de la vie en société, c'est que, à leurs yeux tout au moins, elles sont susceptibles d'atteindre un objectif distinct de celui des comportements individuels, même s'ils se rejoignent: tels avantages pour l'ensemble du groupe. A défaut, il ne servirait à rien de se grouper. Cet objectif collectif dépasse par hypothèse ceux de l'individu, il est différent de la somme des intérêts individuels, mais ne se confond pas avec l'intérêt général. Celui-ci est à ce point étendu qu'il constitue l'ensemble des buts du groupe social dans sa totalité. La reconnaissance de l'intérêt collectif ne serait politiquement rien d'autre que celle du bien-fondé de la liberté fondamentale d'association et de son utilité sociale, ou encore de la nature fondamentalement collective de ce droit.

B. Avantages sur le plan de l'accès au droit

24. Un tel droit d'action permettrait d'obtenir indirectement mais efficacement, dans la mesure où l'intérêt collectif est lui-même lésé, la sanction de la violation des droits des pauvres. Les droits strictement individuels resteraient conditionnés par l'action individuelle.

25. La plupart des problèmes qui se posent aux justiciables démunis seraient évités: le groupement ne craint pas pour lui-même des mesures de rétorsion qui pourraient être infligées par le défendeur. La position socio-culturelle de certains de ses membres pourrait être de nature à faciliter l'obtention de renseignements et de conseils efficaces. Les moyens financiers sont d'habitude plus considérables à l'échelle d'un groupement, et sont parfois très importants. L'avantage escompté par l'action en justice est différent: dans bien des cas, la volonté de provoquer une jurisprudence apparaîtra suffisante.

26. Le résultat obtenu, si l'action est déclarée fondée, variera selon l'objet de la demande et, partant, selon la juridiction saisie. Devant les juridictions du judiciaire, au civil, la demande tendra souvent au prononcé d'une condamnation de principe et à l'obtention de dommages et intérêts pour préjudice moral, éventuellement à titre symbolique. Au pénal, la constitution de partie civile ou la citation directe devant la juridiction répressive forcera en outre le parquet à prendre ses réquisitions. Au contentieux de l'annulation devant le Conseil d'Etat, l'action aboutira le cas échéant à l'annulation des actes et règlements des diverses autorités administratives ou des décisions contentieuses administratives. L'association pourra aussi poursuivre la suspension de l'exécution de l'acte ou du règlement attaqué dans les cas prévus par la loi du 16 juin 1989. A la requête d'une association, la Cour d'arbitrage pourra faire annuler ou suspendre une loi ou un décret, ou encore être saisie d'une question préjudicielle, dans la sphère de sa compétence.

CHAPITRE III

L'ACTION EN JUSTICE DES GROUPEMENTS ET L'ETAT ACTUEL DU DROIT.

27. Il convient d'abord de se demander si, en l'état actuel du droit, l'action en justice d'un groupement, mue dans le but exposé ci-dessus, est envisageable, ou si des modifications législatives s'imposent nécessairement.

La question doit être examinée par le biais des différentes conditions requises par l'admissibilité de l'action en justice.

A. La condition de capacité

28. La capacité d'agir en justice suppose en principe que le groupement possède la personnalité civile. Celle-ci dépend de l'acquisition d'une des formes sociétaires auxquelles la loi attache cette prérogative. La loi du 27 juin 1921 notamment confère la personnalité civile aux associations sans but lucratif et aux établissements d'utilité publique, à condition toutefois que les formes prévues par la loi ait été respectées, et sous réserve des fins de non-recevoir des articles 9, 10, 11 et 26. L'A.S.B.L. sera ordinairement la forme juridique des groupements visant à représenter les pauvres ou dont les buts intègrent sous une forme ou l'autre la lutte contre la pauvreté. La capacité ne lui est cependant reconnue que dans les limites nécessaires à la réalisation du but en vue duquel elle a été constituée, en vertu du respect du principe de la spécialité.

29. Normalement, une association de fait ne possède donc pas de personnalité juridique. Une intervention du législateur peut cependant lui conférer la capacité d'agir en justice. Le phénomène s'est développé en ce qui concerne les organisations et les groupements professionnels (*infra*, n°52 et suiv.).

30. La condition de capacité ne devrait donc pas poser de problèmes particuliers, si le groupement possède la personnalité juridique en raison de sa forme, ou si la capacité d'ester en justice lui est expressément reconnue par la loi.

B. La condition de qualité

31. Les personnes morales n'agissent que par l'intermédiaire de leurs organes compétents. S'il s'agit d'A.S.B.L., le Conseil d'administration gère les affaires de l'association et la représente dans tous les actes judiciaires et extra-judiciaires, sous réserve de ses pouvoirs de délégation à un de ses membres ou à un tiers (art. 13 de la loi du 27 juin 1921). Même si l'association est représentée par un avocat, lequel peut se prévaloir du mandat ad litem (art. 440 du code judiciaire), la partie adverse pourra toujours exiger la preuve que la décision d'agir émane de l'organe compétent. Le Conseil d'Etat, pour sa part, relève même d'office l'irrecevabilité d'un recours lorsqu'il n'est pas établi que l'organe compétent a décidé d'introduire ce recours.

32. Comme toute autre partie, la personne morale comparaît en personne ou par avocat (cf. art 728 du Code judiciaire). Si elle comparaît en personne, ce sera par l'intermédiaire de son organe qualifié. Si cet organe est constitué en collège, toutes les personnes qui forment ce collège doivent comparaître. C'est dire que les associations comparaitront en justice, dans l'immense majorité des cas, par avocat.

33. La condition de qualité ne devrait pas poser de problèmes particuliers dans le cadre de l'action des groupements ici envisagée.

C. La condition d'intérêt

34. C'est cette condition qui constitue l'essentiel du problème.

1) La position de la Cour de cassation

35. En droit judiciaire, une partie n'est recevable à engager une action civile que lorsqu'elle peut se prévaloir d'un intérêt personnel, né et actuel (art. 17 du Code judiciaire).

36. En matière pénale, "l'action pour la réparation du dommage causé par une infraction appartient à ceux qui ont souffert de ce dommage" (art. 3 de la loi du 17 avril 1878 contenant le titre préliminaire du Code de procédure pénale). "Toute personne qui se prétendra lésée par un crime ou délit pourra en rendre plainte et se constituer partie civile devant le juge d'instruction compétent" (art. 63 du Code d'instruction criminelle).

37. Dans un premier temps, la Cour de cassation avait refusé de casser l'arrêt qui avait reçu l'action d'une Union professionnelle en prenant en considération le but qu'elle poursuivait (en l'occurrence, "assurer la propagation et la conservation du gibier dans l'intérêt de ses membres d'abord, et généralement en outre dans l'intérêt des chasseurs et de tous ceux dont l'industrie et le commerce dépendent de la prospérité de la chasse"). L'appréciation de l'intérêt réel, né et actuel échappait, aux yeux de la Cour, à son contrôle, parce qu'elle entraînait dans le domaine propre du juge du fond (cf. Cass., 12 avril 1921, Pas., 1921, I, 319). Un arrêt du 9 juillet 1928 a statué dans le même sens, en cassant cette fois l'arrêt déclarant non recevable la constitution de partie civile du Saint Hubert Club "sans rechercher en fait si le délit imputé aux prévenus était de nature à causer un préjudice direct et réel à l'ensemble des chasseurs, éleveurs et marchands de gibier constituant l'Union professionnelle demanderesse ou aux membres de celle-ci" (cf. Cass., 9 juillet 1928, Revue de droit pénal, 1928, p. 869).

38. Un durcissement dans la jurisprudence de la Cour suprême s'est fait jour à partir des années trente. Dans son arrêt du 28 mai 1934 par exemple (*Pas.*, 1934, I, 294), elle déclare que la constitution de partie civile formée par la Ligue belge pour la défense du cheval de mine, dans le cadre de poursuites pour actes de cruauté envers les animaux, n'est pas recevable au motif que l'intérêt dont cette association se prévaut "se confond avec l'intérêt social dont la sauvegarde est exclusivement dans l'exercice de l'action publique".

39. Dans son arrêt du 9 décembre 1957 (*Pas.*, 1958, I, 410; *R.C.J.B.*, 1958, p. 247 et note DABIN J.), la Cour de cassation rejette la constitution de partie civile formée par le Comité national de la bijouterie qui se plaignait du dommage collectif causé à la profession par les agissements du prévenu: "l'arrêt attaqué a pu considérer que du fait que la demanderesse a pour 'but de défendre et de promouvoir les intérêts professionnels d'ordre général des membres de la corporation', il ne s'ensuit pas que ces intérêts professionnels acquièrent dans son chef le caractère d'un intérêt propre distinct des intérêts personnels des membres déterminés de l'association; (...) qu'il apparaît tout au plus des motifs de l'arrêt que la demanderesse pourrait se prévaloir d'un intérêt à la répression des agissements auxquels l'inculpé aurait eu recours pour favoriser la vente des objets de son commerce, malgré l'interdiction de la loi et la peine établie par celle-ci; que pareil intérêt se confond avec l'intérêt social dont la sauvegarde ressortit exclusivement de l'action publique."

40. A l'heure actuelle, la position de la Cour de cassation est fixée dans les arrêts du 19 novembre 1982 (*Pas.*, 1983, I, 338) et du 24 novembre 1982 (*Pas.*, 183, I, 361, et les conclusions de l'avocat général VELU; *Rev. dr. pénal*, 1983, p. 390; *Rev. pr. des soc.*, 1984, p. 21). La première décision casse l'arrêt accueillant l'action d'une A.S.B.L. ayant pour objet de préserver l'environnement à Brasschaat, et qui poursuivait simultanément devant le Conseil d'Etat l'annulation d'un permis de bâtir à l'origine des travaux qu'elle critiquait (cf. *infra*,

n°41 et suiv.). Selon la Cour, "aux termes de l'article 17 du Code judiciaire une demande ne peut être admise si le demandeur n'a pas intérêt pour la former; à moins que la loi n'en dispose autrement, la demande formée par une personne physique ou morale ne peut être admise si le demandeur n'a pas un intérêt personnel et direct, c'est-à-dire un intérêt propre; dans ce sens l'intérêt général ne constitue pas un 'intérêt propre'; l'intérêt propre d'une personne morale ne comprend que ce qui concerne l'existence de la personne morale, ses biens patrimoniaux et ses droits moraux, spécialement son patrimoine, son honneur et sa réputation; le seul fait qu'une personne morale ou une personne physique poursuit un but, ce but fût-il statutaire, n'entraîne pas la naissance d'un intérêt propre, toute personne pouvant se proposer de poursuivre n'importe quel but."

41. L'arrêt du 24 novembre 1982 dénie à un établissement d'utilité publique, la Ligue belge pour la défense des droits de l'homme, le droit de se constituer partie civile contre des prévenus poursuivis du chef de violation de la loi interdisant les milices privées. Ce que la demanderesse qualifie d'atteinte à son intérêt personnel est "l'intérêt de l'ensemble des citoyens à ce que les infractions soient poursuivies et leurs auteurs punis, c'est à dire (...) l'intérêt social dont la défense est en principe confiée exclusivement au ministère public."

42. La Cour de cassation semble avoir voulu donner un coup d'arrêt à une évolution sensible de la jurisprudence des juridictions inférieures, qui, à plusieurs reprises et contre son enseignement, ont déclaré recevables des actions introduites par des associations au nom des intérêts collectifs qu'elles défendent.

2) La jurisprudence du Conseil d'Etat

43. Le Conseil d'Etat a adopté une jurisprudence beaucoup plus souple, depuis de nombreuses années. Citons l'arrêt du 11 septembre 1981 (Rec., 1981, p. 1211) qui déclare recevable le recours en annulation formé par l'association requérante, alors que cette décision met en cause les mêmes parties que dans la cause qui a donné lieu à l'arrêt de la Cour de Cassation du 19 novembre 1982 (Cf. supra, n° 40).

44. Ce droit d'action est directement déduit de l'article 20 de la Constitution relatif à la liberté d'association. Le Conseil d'Etat se soucie surtout de formuler les conditions de représentativité de l'association. L'importance des considérations développées et le niveau fondamental auquel elles se situent valent qu'on les reproduise largement:

"Considérant qu'il est admis que les associations peuvent agir en vue de protéger l'intérêt général;

(...) Considérant que la reconnaissance de l'existence d'intérêts collectifs, qui doivent être distingués des intérêts individualisables des membres d'un groupe, a entraîné la reconnaissance du droit qu'a ce groupe de défendre ses intérêts collectifs, notamment devant le juge, par le truchement d'une organisation qui le représente, si du moins cette organisation a agi dans la procédure de la manière qui convient à sa nature juridique; qu'en présence d'une association déterminée capable d'ester en justice, le seul problème à résoudre consiste dès lors à vérifier si cette association a effectivement qualité pour agir en vue des intérêts collectifs qu'elle défend, en d'autres mots si elle peut être considérée effectivement comme une organisation représentative du groupe dont elle veut défendre les intérêts;

Considérant que le principe de la liberté d'association garanti par la Constitution s'oppose à ce que l'autorité détermine par qui et pour défendre quels intérêts il peut ou doit être procédé à la formation d'un groupe et à quel niveau cela devrait se faire; que cette liberté fondamentale a pour corollaire que la réponse à la question de savoir si certains intérêts collectifs seront effectivement défendus par une association, par qui et sous quelle forme, dépend de l'initiative, incertaine, des individus eux-mêmes, en particulier du fait qu'ils estiment ou non avoir des intérêts parallèles, déterminés par leur situation commune, et en outre du fait qu'ils sont réellement parvenus ou non à agir en tant qu'association représentative et à la maintenir en place; que cela signifie qu'en fixant les statuts d'une association créée par eux, les particuliers définissent donc eux-mêmes les limites de leur solidarité, attribuant ainsi à l'association une fonction de représentation plutôt restreinte ou plutôt étendue;

Considérant que le système de libre formation d'associations entraîne, il est vrai, que les particuliers peuvent s'investir eux-mêmes, mais uniquement dans le cadre de l'association, du droit de se charger de la défense d'intérêts collectifs d'un groupe déterminé; que l'essence même de l'idée de représentation implique toutefois que, pour pouvoir être considérée vraiment comme 'représentative' du groupe dont elle veut défendre les intérêts, l'association bénéficie auprès des membres de ce groupe d'une adhésion telle que l'on peut présumer raisonnablement que les points de vue qu'elle défend coïncident avec ceux des intéressés eux-mêmes, tandis que cette adhésion apparaît également comme une confirmation donnée; que la preuve de cette représentativité ne consistera généralement qu'en des présomptions plus ou moins confirmées par des faits, principalement par le fait que l'association se manifeste effectivement, de sorte qu'il appartient en réalité à la partie défenderesse de contester cette première présomption en invoquant des faits déterminés, et de démontrer que la prétention de représentativité qui ressort des statuts et des activités de

l'association ne correspond pas à la réalité et a été soutenue de mauvaise foi."

45. Toutefois, face à cette prise de position du Conseil d'Etat largement favorable au droit d'action des associations, la Cour de cassation a pris soin, dans son arrêt du 19 novembre 1982, de marquer la différence entre l'intérêt requis au contentieux de l'annulation devant le Conseil d'Etat et l'intérêt au sens de l'article 17 du code judiciaire : "la seule circonstance qu'une personne physique ou une personne morale est déclarée recevable dans sa demande en annulation devant une juridiction qui, pour l'admissibilité de la demande, examine le caractère suffisant d'un autre intérêt que celui qui est décrit ci-avant, n'a pas pour effet que cette personne acquiert quelque intérêt pour introduire une demande, fût-ce une demande en référé, devant les juridictions relevant du pouvoir judiciaire."

46. Sur la jurisprudence de la Cour de cassation et du Conseil d'Etat, on consultera spécialement VAN COMPERNOLLE J., *L'action en justice des groupements*, éd. Larcier, Bruxelles, 1972; du même, "L'action en justice des sociétés et groupements", *T.P.R.*, 1980, p. 111; du même, "Quelques réflexions sur l'action d'intérêt collectif: à propos de deux arrêts récents de la Cour de cassation", *Revue pratique des sociétés*, 1984, p. 1; du même, "L'action en justice des A.S.B.L., dans *Les A.S.B.L. Evaluation critique d'un succès*, Commission droit et vie des affaires de l'université de Liège, éd. Story-Scientia, Gand, 1985, p. 483; à propos aussi de la jurisprudence des juges du fond, cf. LEMMENS P., "Het optreden van verenigingen in rechte ter verdediging van collectieve belangen", *R.W.*, 1984, col. 2001.

3) La jurisprudence de la Cour d'arbitrage

47. Dans son arrêt du 24 octobre 1990 (*J.T.*, 1991, p. 29), la Cour d'arbitrage admet l'action d'une association si son objet social est de nature particulière et sous réserve d'une représentativité effective qu'elle apprécie *in concreto*. La Cour d'arbitrage distingue cependant l'intérêt collectif à la fois de l'intérêt général et de l'intérêt individuel, alors que le Conseil d'Etat admet une certaine confusion entre l'intérêt général et l'intérêt collectif (cf. *supra*, n° 42) : "Si une association sans but lucratif qui se prévaut d'un intérêt moral souhaite

avoir accès à la Cour, il est d'abord requis que l'objet social de l'association soit d'une nature particulière et, dès lors, distinct de l'intérêt général; que cet objet social doive également être réellement poursuivi, ce que doivent faire apparaître les activités concrètes de l'association; que l'association fasse montre d'une activité durable, aussi bien dans le passé que dans le présent et que l'intérêt collectif ne soit pas limité aux intérêts individuels des membres."

4) Les positions de la doctrine

48. La position que l'on pourrait aujourd'hui qualifier de "traditionnelle" approuvait l'enseignement de la Cour de cassation. Tel était l'avis de Monsieur Dabin, qui fit longtemps autorité.

49. V. "La recevabilité des actions en réparation intentées par les groupements privés autres que les sociétés, en raison du dommage causé soit à la généralité de leurs membres, soit aux fins qu'ils poursuivent", note sous Cass., 9 décembre 1957, *R.C.J.B.*, 1958, p. 251.

50. Plus récemment, certains auteurs parmi les plus autorisés, encouragent une évolution du droit judiciaire. Le Professeur Fettweis estimait que dans un avenir plus ou moins proche notre droit sera contraint d'accueillir les demandes visant la protection d'intérêts collectifs. Sans songer explicitement à la défense des pauvres, il relevait l'existence et le développement de droits et devoirs collectifs de plus en plus nombreux, l'existence d'associations et de groupes qui souhaitent défendre ces droits et devoirs collectifs, notamment les syndicats, les associations de consommateurs, ou les organisations de défense de l'environnement:

"Les réalités sociales et économiques d'aujourd'hui semblent recommander, que ce soit par voie législative ou par voie

jurisprudentielle, une évolution du droit positif favorable à l'action en justice des groupements constitués pour veiller à la défense de certains intérêts collectifs (...). Bref, si le processus en est à son début, s'il déconcerte les magistrats, s'il provoque en doctrine de grandes hésitations, sa réalité est évidente. Il est difficile de prévoir la durée de l'évolution amorcée mais le point d'aboutissement paraît clair: à plus ou moins longue échéance, l'intérêt collectif aura droit de cité" (FETTWEIS A., Manuel de procédure civile, 1985, pp. 43-44).

5) Conclusion: une évolution législative quasi indispensable

51. Comme on le voit, ni la jurisprudence du Conseil d'Etat, ni celle de la Cour d'arbitrage ne posent problème. Celle de la Cour de cassation, dont l'importance pratique est évidente, appelle des changements, souvent encouragés par la doctrine. La position actuelle de la Cour de cassation laisse cependant supposer qu'il faudrait attendre un revirement de sa jurisprudence avant de pouvoir admettre un tel droit dans le cadre d'une sécurité juridique suffisante.

52. Des modifications législatives auraient l'avantage de mettre immédiatement fin à une question controversée, tranchée actuellement le plus souvent, en droit judiciaire, en défaveur de la reconnaissance d'un droit d'action aux groupements. Un revirement de la jurisprudence de la Cour suprême étant bien sûr impossible à planifier, un temps précieux serait certainement gagné par une intervention législative.

CHAPITRE IV

LES INITIATIVES DU LEGISLATEUR.

A. Les lois en vigueur

53. Le législateur a déjà à plusieurs reprises, et depuis longtemps, permis à certains groupements d'ester en justice.

54. La loi du 31 mars 1898 sur les Unions professionnelles prévoit que l'Union peut ester en justice, soit en demandant, soit en défendant, pour la défense des droits individuels que ses membres tiennent de leur qualité d'associés, sans préjudice au droit de ces membres d'agir directement, de se joindre à l'action ou d'intervenir dans l'instance (art. 10, al. 1).

55. La loi du 20 septembre 1948 portant organisation de l'économie, modifiée par la loi du 23 janvier 1975, prévoit que les employeurs, les travailleurs et leurs organisations représentatives peuvent introduire une demande en justice tendant à faire trancher tout différend relatif à l'application de certaines dispositions de cette loi (art. 24, par. 1er).

56. La loi du 10 juin 1952 concernant la santé et la sécurité des travailleurs, ainsi que la salubrité du travail et des lieux du travail comprend des dispositions similaires.

57. La loi du 5 décembre 1968 sur les conventions collectives de travail et les commissions paritaires énonce que les organisations représentatives peuvent ester en justice dans tous les litiges auxquels l'application de la loi donnerait lieu

et pour la défense des droits que leurs membres puisent dans les conventions conclues par elles. Ce pouvoir des organisations ne porte pas atteinte au droit des membres d'agir personnellement, de se joindre à l'action ou d'intervenir à l'instance (cf. art. 4).

58. La loi du 14 juillet 1971 sur les pratiques du commerce prévoit que l'action basée sur l'article 55 (l'action en cessation) peut être introduite par un groupement professionnel ou interprofessionnel jouissant de la personnalité civile (art. 57).

59. Les différentes lois relatives aux ordres professionnels confèrent à ceux-ci le droit d'agir en justice pour la défense des intérêts de la profession qu'ils représentent.

60. La loi du 4 août 1978 de réorientation économique, en son titre V relatif à l'égalité de traitement entre hommes et femmes, prévoit que les organisations représentatives des employeurs et des travailleurs peuvent ester en justice dans tous les litiges auxquels l'application du titre V de la loi donnerait lieu (cf. art. 132).

61. La loi du 30 juillet 1981 tendant à réprimer certains actes inspirés par le racisme et la xénophobie prévoit que lorsqu'un préjudice est porté aux fins statutaires qu'ils se sont donné pour mission de poursuivre, tout établissement d'utilité publique et toute association, jouissant de la personnalité juridique depuis au moins cinq ans à la date des faits et se proposant par leurs statuts de défendre les droits de l'homme ou de combattre la discrimination raciale, peuvent ester en justice dans tous les litiges auxquels l'application de la loi donnerait lieu. Dans le cas de certaines infractions, le consentement des préjudiciés est requis (art. 5, al. 1 et 2).

62. Les travaux préparatoires relatifs à cette loi indiquent notamment:

"Il est vrai que, normalement, seuls les préjudiciés peuvent mettre l'action publique en mouvement, mais en cette matière les victimes sont particulièrement défavorisées et doivent pouvoir trouver un appui extérieur. Les victimes d'actes discriminatoires sont souvent marginalisées et n'osent pas porter plainte de crainte de subir une plus grande discrimination encore. Il est donc nécessaire que des associations puissent assurer le relais et il faut, par conséquent, permettre à certaines associations qui, actuellement, n'ont que le droit de demander la réparation d'un préjudice subi par un de leurs membres ou celle de l'atteinte aux fins qu'elles poursuivent de pouvoir également intervenir lorsque les victimes ne sont pas membres de l'organisation et sont trop démunies soit au point de vue formation juridique, soit au point de vue psychologique, pour pouvoir agir en leur nom propre" (*Peenomie*, 1981, p. 1276).

On ne peut qu'être frappé par la facilité avec laquelle ces considérations pourraient être transposées dans la problématique de la pauvreté.

63. Il convient toutefois de remarquer que ces différentes lois permettent au groupement ou à l'association d'agir au nom d'un de ses membres, pour la défense des intérêts individuels de celui-ci. Ce serait donc à tort que l'on verrait dans cette législation l'émergence claire de la notion juridique d'intérêt collectif. La loi du 30 juillet 1980 présente cependant la caractéristique d'autoriser certaines associations à défendre indirectement un étranger qui n'en serait pas membre. Cette fois, le concept se dégage mieux.

B. Les propositions de loi

64. Quelques propositions de loi intéressantes ont également été déposées:

Le 26 octobre 1984, Madame Smet a déposé une proposition de loi modifiant l'article 17 du Code judiciaire et l'article 3 du Code d'instruction criminelle afin d'accorder un droit d'action aux associations (Doc. parl., Chambre des représentants, 1984-1985, n° 1022). Le 18 mars 1988, la même proposition est à nouveau déposée par Madame De Loore-Raeymakers (Doc. parl., Chambre des représentants, 1985-1986, n° 376).

65. Le 14 janvier 1986, Monsieur Coëme a déposé une proposition de loi reconnaissant aux organisations de consommateurs et aux associations de défense de l'environnement le droit d'agir en justice pour la protection de leurs intérêts collectifs (Doc. parl., Chambre des représentants, 1985-1986, n° 159).

66. Le 10 mars 1988, le sénateur Lenfant a déposé une proposition de loi visant à permettre aux organisations de consommateurs d'introduire une action d'intérêt collectif devant les juridictions de l'ordre judiciaire et les juridictions administratives (Doc. parl., Sénat, S.E., 1988, n° 58).

67. Le 7 février 1991, le gouvernement a déposé un projet de loi concernant un droit d'action des associations protectrices de l'environnement. L'article 2, al. 3, du texte vise explicitement "l'intérêt collectif" ("collectief belang") que l'association vise à protéger. Ce projet présente également l'originalité de transposer dans la matière du droit des associations le mécanisme de l'action en cessation qui existe dans la loi du 14 juillet 1971 sur les pratiques du commerce.

CHAPITRE V

ELEMENTS DE REFLEXION SUR L'EVOLUTION JURISPRUDENTIELLE ET LEGISLATIVE

68. Dans quelle mesure la reconnaissance explicite d'un droit d'action en justice des associations en faveur de ses membres n'est-elle pas liée directement à l'importance sociale, économique ou politique acquise ou reconnue à certains groupes de population?

69. Il est en effet frappant de constater que ce droit d'action a d'abord été admis, au début du siècle, dans un contexte de libéralisme prononcé, en faveur de groupements tels que les sociétés de chasse (arrêts de la Cour de cassation des 12 avril 1921 et 9 juillet 1928). La loi l'a aussi accordé aux groupements représentatifs des travailleurs (loi du 21 mars 1898, loi du 20 septembre 1948 et loi du 10 juin 1952) puis aux organisations représentatives des commerçants (loi du 14 juillet 1971). La structuration relativement récente des mouvements de consommateurs ou des défenseurs de l'environnement a provoqué le dépôt de nouvelles propositions de loi.

70. A partir de la loi du 4 août 1978, et spécialement dans la loi du 30 juillet 1981, les intérêts protégés par le législateur se sont davantage centrés sur des enjeux démocratiques et sur les droits de l'homme (égalité de traitement hommes et femmes et répression du racisme et de la xénophobie).

71. Or, les pauvres n'ont guère de poids social, économique ou politique, si ce n'est précisément, mais de manière encore précaire, par le biais des groupements qui les rassemblent. On peut donc craindre que la logique qui a d'abord présidé à la reconnaissance du droit d'action des groupements ne leur donne guère de chances. Sous l'angle de l'enjeu que la lutte contre la pauvreté représente dans la construction de la démocratie et l'effectivité des droits de l'homme, cependant, l'évolution législative plus récente laisse espérer que le

législateur sera sensible à l'octroi d'un droit d'action aux groupements représentatifs des pauvres.

CHAPITRE VI

QUELQUES OBJECTIONS POSSIBLES

A. Comment s'assurer de la représentativité des associations ?

72. Les éventuelles demandes en justice doivent d'abord être réservées à des associations possédant la personnalité juridique, c'est à dire plus précisément identifiables dans leur composition et leurs buts, et soumises à des règles légales dans leur fonctionnement.

73. On peut proposer de leur imposer une certaine ancienneté, comme le fait la loi du 30 juillet 1981, encore qu'une telle condition ne soit pas, en soi, logique. Il vaut mieux, comme le font le Conseil d'Etat et la Cour d'arbitrage, laisser l'appréciation de la représentativité aux juridictions saisies. La preuve en serait rapportée par toutes voies de droit, quitte à ce que la jurisprudence élabore des critères parmi lesquels la durée d'existence peut figurer (cf. l'arrêt de la Cour d'arbitrage commenté supra, n° 45).

B. Les droits personnels des personnes directement concernées ne seraient-ils pas menacés ?

74. La question est particulièrement délicate de savoir si, en dénonçant une situation prétendument contraire au droit, qui concerne de manière précise un ou plusieurs individus, l'association ne devrait pas obtenir l'accord de ceux-ci avant d'agir. On sait à quel point une situation de misère peut être humiliante, et un des obstacles à l'accès au tribunal, mentionné plus haut, est justement la crainte d'une humiliation supplémentaire. Toutefois, imposer l'accord des intéressés ne ferait que déplacer le problème: les mêmes pressions s'exerceraient dans un sens ou dans l'autre. En outre, cette exigence ne serait pas logique. Si l'intérêt collectif est distinct de l'intérêt individuel, il convient d'en tirer les

conséquences. On peut espérer en pratique que les associations n'agissent pas si les conséquences de leur initiative entraînent plus de mal que de bien pour ceux qu'elles sont censées défendre, car elles y perdraient rapidement en crédibilité et en représentativité.

C. L'octroi d'un droit d'action aux organisations provoquerait-il une accumulation de procès superflus ?

75. L'expérience des lois précédentes semble établir le contraire. Malgré les craintes exprimées à l'époque de son élaboration, le droit d'action accordé aux associations par la loi réprimant les actes de racisme ou de xénophobie n'a été mis en oeuvre qu'une dizaine de fois depuis 1981. La loi interdisant la discrimination entre hommes et femmes n'a donné lieu qu'à une seule action des organismes représentatifs entre 1978 et 1984. On peut supposer à nouveau que les organisations concernées comprendront que l'utilisation abusive du droit qui leur est accordé aurait pour premier effet de jeter le discrédit sur les intérêts qu'elles prétendent défendre.

D. Faut-il légiférer pour les associations représentatives des pauvres spécifiquement ?

76. Il est possible d'envisager l'octroi d'un droit d'action à l'ensemble des associations, comme le faisait par exemple la proposition de loi de Madame Smet en 1984, ou de cibler certains intérêts collectifs: ceux des pauvres, ceux des consommateurs, ceux des défenseurs de la nature, ceux des minorités sexuelles, etc.

Plusieurs arguments plaident pour la solution d'ensemble:

- il n'est pas opportun d'élaborer trop spécifiquement un "droit des pauvres". Ceux-ci aspirent surtout à être des citoyens et des justiciables comme les autres, par le biais des mêmes moyens, même si le sort qui leur est fait oblige à

compléter leurs armes juridiques. Un droit d'action généralisé en faveur des associations éviterait l'image de l'octroi d'une "prothèse juridique" stigmatisante.

- Les principes dégagés par la jurisprudence du Conseil d'Etat et de la Cour d'arbitrage concernent l'ensemble des associations.

- Il s'avère que de multiples groupes de population sollicitent actuellement le législateur. En lui-même, ce phénomène n'est pas décourageant. Plutôt que de recommencer le débat d'opportunité dans chaque cas, une solution globale est plus simple et plus logique. Le contrôle de représentativité, de l'existence d'un intérêt collectif réel et du fondement de l'action lui-même est un filtre suffisant.

- Une solution globale évite certaines discussions difficiles comme celle de la définition légale de "pauvres" ou de "pauvreté".

CONCLUSIONS ET AVIS

- 1) Accorder ou reconnaître un droit d'agir en justice aux associations, devant toutes les juridictions, est nécessaire afin d'assurer aux pauvres l'exercice effectif de leurs droits et une possibilité suffisante de sanction de leur violation.
- 2) Ce droit doit être réservé aux groupements dotés de la personnalité civile ou autorisés par la loi à ester en justice.
- 3) L'intérêt défendu par l'association et dont le caractère suffisant est apprécié par le juge, doit être l'intérêt collectif défini par les buts statutaires qu'elle poursuit, distinct aussi bien des intérêts individuels que de l'intérêt général.
- 4) Le juge vérifie également la représentativité de l'association en fonction des critères dégagés par la jurisprudence.
- 5) L'initiative d'une action en justice n'est pas subordonnée à l'accord des personnes directement concernées par la violation du droit alléguée.
- 6) Dans la mesure où la jurisprudence de la Cour de cassation n'admet pas l'action d'intérêt collectif dans l'état actuel de droit, il convient de modifier les dispositions pertinentes du Code judiciaire et du Code d'instruction criminelle.

Le texte suivant est proposé:

Article 1

A l'article 17 du Code judiciaire, il est ajouté un nouvel alinéa, libellé comme suit:

"L'action est également recevable si elle est intentée par une personne morale représentative qui se fonde sur un intérêt collectif déduit de son but statutaire."

Article 2

A l'article 3 du Code d'instruction criminelle, il est ajouté un nouvel alinéa, libellé comme suit:

"Une personne morale représentative est réputée souffrir d'un dommage si l'infraction porte atteinte à l'intérêt collectif qu'elle défend."

ANNEXE:

DISCUSSION EN SOUS-COMMISSION DE LA COMMISSION
INTERDEPARTEMENTALE DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETE

La première version de ce projet d'avis a été soumise à la sous-commission ad hoc le 10 avril 1991. Suite à cette discussion, la présente version définitive a été élaborée. Sans chercher à répondre directement à toutes les objections ou interrogations, mission qui n'est pas impartie au rapporteur, le texte a été surtout explicité en quelques endroits. L'auteur du projet d'avis a pu en effet constater que les propositions elles-mêmes et surtout le raisonnement suivi se devait parfois d'être mieux expliqué (V. surtout les n°s 6, 22-23 et 63).

La discussion a porté en substance sur les points suivants:

1. *Le Professeur Dijon, invité à titre d'expert, a estimé que la reconnaissance du droit d'action d'une association n'est logique que devant la Cour d'arbitrage ou le Conseil d'Etat, c'est-à-dire au contentieux objectif.*

Cet expert nourrit des doutes quant à l'existence possible d'un intérêt judiciaire, au contentieux subjectif, qui ne serait ni individuel, ni général.

La représentation des plus démunis pourrait avoir pour première conséquence à ses yeux de confirmer leur faiblesse.

La reconnaissance d'un droit d'action n'encourage-t-elle pas en outre l'inertie du ministère public ?

2. *Monsieur Mattijs, représentant du Ministre de la Justice, a fait observer que dans le projet de loi très récent concernant un droit d'action des associations protectrices de l'environnement, une différence de terminologie apparaît entre le texte français et le texte néerlandais. Dans l'exposé des motifs, au point 2, le texte français vise des "intérêts collectifs", tandis que le texte néerlandais vise "het algemeen belang". Selon cet intervenant, cette différence est un signe de la confusion conceptuelle qui existe encore à ce sujet.*

Le droit d'action devrait effectivement concerner toutes les associations, même si cela ne réduirait pas totalement le risque de rapports de force disproportionnés, si une association est faible face à une association plus forte.

Le même intervenant craint que la justice ne soit pas toujours l'endroit idéal pour traiter des problèmes qui paraissent à ses yeux de nature davantage politique que juridique et qui risquent d'encourager un retour au gouvernement des juges.

Les associations peuvent selon lui déjà améliorer l'accès à la justice en aidant des personnes démunies à payer l'assistance d'un avocat.

Seules les associations qui ont la personnalité juridique devraient être autorisées à ester en justice, pour que leur responsabilité puisse être le cas échéant engagée.

Si le ministère public ne fait pas usage des possibilités qui sont les siennes, c'est que ses moyens sont limités par le budget dérisoire du Ministère de la justice.

3. *Aux yeux de Monsieur Tonglet, du Mouvement A.T.D. Quart Monde, l'essentiel est de faire évoluer les mentalités. La France, à travers la loi "Evin" a admis que des associations défendent les familles en grande pauvreté, même s'il est regrettable qu'elles soient plus ou moins assimilées au régime des handicapés. La Cour d'appel de Colmar, après une procédure très longue incluant deux pourvois en Cassation, a reconnu la constitution de partie civile du Mouvement*

A.T.D. Quart Monde qui agissait en lieu et place de personnes très pauvres victimes des voies de fait d'un maire qui avait fait détruire leur campement de fortune.

La représentation suppose la faiblesse: c'est évident, mais cette faiblesse est elle aussi évidente.

En outre, il semble bien, comme le prouve le dernier projet de loi en matière de défense de l'environnement, que l'octroi d'un droit d'action à certaines associations est inéluctable. Que se passera-t-il si certains domaines sont couverts et non d'autres ? Par exemple, un ferrailleur peut être attaqué par une association de protection de l'environnement. Qui le défendra ou défendra les intérêts collectifs dans lesquels s'insère son intérêt individuel ?

4. Le Président a estimé qu'au stade actuel, il n'y a pas d'accord sur le problème. En se rappelant la discussion de la loi contre le racisme et la xénophobie, il souligne que personne n'osait s'opposer au texte, pour des raisons d'opportunité, personne n'osant s'opposer aux buts mêmes de la loi. Cependant, l'argument juridique faisait totalement défaut.

Le groupe de travail interdépartemental pour la protection de la sécurité d'existence des plus démunis, qui a travaillé sous la même présidence de 1986 à 1988, avait écarté l'idée de l'octroi d'un droit d'action aux associations représentant les pauvres.

Il convient en tout cas, pour le Président, de soigneusement distinguer la représentation des pauvres et cet éventuel droit d'action.

Il se demande si on rend service à la lutte contre la pauvreté en insistant sur la faiblesse des pauvres.

5. Le représentant du Ministre de la Justice a estimé encore que l'idée qui sous-tend le projet d'avis est difficile à défendre au sein de son cabinet et qu'il vaudrait mieux améliorer le système d'assistance judiciaire dont la responsabilité incombe cependant aux barreaux. Les propositions présentées au sujet du droit d'action doivent être pensées à plus long terme.

6. Madame Bataille, représentant l'Union des Villes et Communes belges, a estimé pour sa part que, si un droit d'action des associations est créé, il faut l'ouvrir à toutes les associations. Elle a souhaité que l'on puisse mieux définir l'intérêt collectif.